

L'évolution de la notion de neutralité dans les conflits armés actuels

Autor(en): **Kussbach, Erich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **121 (1976)**

Heft 12

PDF erstellt am: **27.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-344058>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'évolution de la notion de neutralité dans les conflits armés actuels

par M. le ministre Erich Kussbach

Sous ce titre, l'auteur a présenté un rapport lors du VII^e Congrès international de la Société internationale de droit pénal militaire et de droit de la guerre, tenu à San Remo (Italie) en septembre 1976. Il nous paraît intéressant de donner l'avis d'une éminente personnalité autrichienne sur la question de la neutralité. Nous remercions le ministre Kussbach de nous avoir autorisés à'en reproduire des extraits. Les idées et les conclusions exprimées représentent l'opinion personnelle de l'auteur et ne doivent pas être considérées comme un point de vue officiel. La Rédaction.

1. Introduction

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à féliciter les organisateurs de notre réunion, et en particulier le bureau du comité, d'avoir eu le courage de choisir un sujet aussi complexe et, à certains égards, aussi épineux que celui dont nous nous occupons aujourd'hui.

En somme, il me semble juste de dire que, d'après la pratique des Etats ainsi que d'après la doctrine, la condition primordiale de la neutralité consiste dans la non-participation au conflit et que le droit de la neutralité se compose d'un ensemble de droits et de devoirs, tant de la part de l'Etat neutre, que de la part des belligérants. Lorsque l'impartialité dans le sens d'égalité de traitement constitue le devoir principal du neutre, l'obligation la plus importante des belligérants vis-à-vis du neutre est sans doute le respect de sa neutralité. Je suis conscient de ce que cette description de la notion de neutralité reste incomplète; elle me paraît néanmoins suffisamment déterminée pour servir de paramètre auquel l'évolution prétendue peut être mesurée.

2. Neutralité permanente et neutralité occasionnelle

Examinons maintenant les rapports entre la neutralité permanente et la neutralité ad hoc ou occasionnelle. Il faut noter d'abord qu'en cas de guerre il n'y a aucune différence quant aux droits et aux devoirs entre les deux catégories de neutralité. Les règles du droit de neutralité, telles qu'elles sont statuées dans la V^e et la XIII^e Convention de La Haye de

1907, s'appliquent indistinctement tant aux Etats perpétuellement neutres qu'aux Etats qui choisissent la neutralité occasionnelle. En effet, la neutralité occasionnelle constitue la base de la neutralité permanente, et par conséquent la neutralité permanente perdrait sa base si les règles sur la neutralité occasionnelle n'existaient pas.

La neutralité occasionnelle s'actualise dès qu'un Etat n'ayant pas l'intention de participer au conflit a acquis la certitude de l'existence d'un état de guerre. En revanche, la neutralité permanente est fondée sur des engagements pris en temps de paix, soit sous forme d'un traité bilatéral ou multilatéral, soit sous forme d'une déclaration unilatérale notifiée à tous les membres de la communauté internationale.

L'Autriche, par exemple, s'est servie en 1955 de la méthode de déclaration unilatérale. Le 26 octobre 1955, l'Assemblée nationale a adopté une loi constitutionnelle sur la neutralité. D'après l'art I^{er} al. 1, « l'Autriche proclame librement et de son plein gré sa neutralité permanente ». Elle s'engage à cet effet à maintenir et à défendre sa neutralité permanente « par tous les moyens à sa disposition ». Elle renonce « à tout jamais à adhérer à des pactes militaires et elle ne tolère pas l'établissement de bases militaires de Puissances étrangères sur son territoire ». Le Gouvernement fédéral a notifié le texte de cette loi constitutionnelle à tous les pays avec lesquels l'Autriche entretenait des relations diplomatiques. Une requête à l'effet de reconnaître la neutralité permanente de l'Autriche a été liée à la notification. Le nouveau statut a reçu le consentement des gouvernements étrangers, soit par la reconnaissance expresse de la neutralité permanente de mon pays, soit par la prise de connaissance sans contestation de la notification. Cette procédure a rendu juridiquement opposable la neutralité permanente à tous les Etats.

Il est bien clair que depuis le Pacte Briand-Kellog de 1928, et plus particulièrement depuis le fondement du système de sécurité collective dans le cadre de l'ONU, tous les membres de la communauté internationale ont renoncé à leur droit à la guerre, à l'exception de la légitime défense, dont les pays perpétuellement neutres ne sont pas privés non plus. La renonciation au droit à la guerre ne peut donc pas être considérée comme une caractéristique distinctive de la neutralité permanente, ni à l'égard de la neutralité occasionnelle, ni même vis-à-vis d'un membre quelconque de l'ONU. Au demeurant, la doctrine moderne a bien démontré que la neutralité permanente ne limite pas plus la souveraineté que

n'importe quelle autre obligation internationale. En réalité, il ne s'agit pas d'une limitation de la souveraineté, mais plutôt d'une restriction volontaire de l'exercice de certains droits qui en découlent.

Ceci dit, j'estime que ce qui importe à cet égard, c'est l'obligation du pays perpétuellement neutre d'observer strictement lors de toutes les guerres entre puissances tierces les normes internationales de la neutralité. Les autres pays, en revanche, peuvent choisir librement en chaque cas, entre l'état de neutralité et la participation au conflit.

Le pays perpétuellement neutre est obligé de défendre son territoire par tous les moyens à sa disposition. Je rappelle la disposition s'y rapportant de la loi constitutionnelle sur la neutralité d'Autriche que j'ai citée tout à l'heure. Cela signifie que la neutralité permanente doit être une neutralité armée.

La divergence la plus importante entre la neutralité ad hoc et la neutralité permanente se manifeste sans doute dans le fait que le neutre permanent a des obligations supplémentaires à observer dès le temps de paix, tandis que les devoirs du neutre occasionnel sont conditionnés par l'existence de l'état de guerre.

Le neutre permanent ne doit prendre aucun engagement en temps de paix qui pourrait l'entraîner dans une guerre. Ni des pactes d'alliance, ni des bases militaires de puissances étrangères sur le territoire du pays neutre ne sont compatibles avec la neutralité permanente. De plus, toute prise d'engagement lui est interdite, qui « le contraindrait en cas de guerre à adopter une attitude contraire à la neutralité, c'est-à-dire une attitude contraire aux règles du droit de neutralité normal n'entrant en vigueur qu'en cas de conflit »¹. On parle aussi dans ce contexte des « effets préalables » ou des « prestations préalables de la neutralité permanente » (*Vorwirkungen oder Vorleistungen*).

3. Evolution de la neutralité entre les deux guerres mondiales

En ce qui concerne le système de sécurité collective établi dans le sein de la SDN, il est bien évident qu'il se révélait trop faible. La Suisse, exemptée par la déclaration de Londres du 12 février 1920 de l'obligation

¹ Voir « Conception officielle suisse de la neutralité », définition du Département politique fédéral du 26 novembre 1954, *Annuaire suisse de Droit international*, XIV (1957), p. 197.

de participer aux sanctions militaires prises selon l'art. 16 du pacte, restait néanmoins liée à l'obligation d'employer des sanctions économiques. La soi-disant « neutralité différentielle » de la Suisse ne dura d'ailleurs pas longtemps. Au moment où la Suisse réalisa que le système de sécurité collective sous le régime du pacte fut inadéquat et impropre à empêcher le déclenchement des conflits armés, elle retourna à la neutralité intégrale. L'expérience décevante que ce pays classique de la neutralité permanente a fait du système de sécurité collective n'était pas apte à produire un précédent valable. Le régime du pacte ne saurait donc apporter aucun changement au droit de la neutralité.

Quant au Pacte Briand-Kellog de 1928, il n'avait aucun effet sur l'évolution du droit de la neutralité non plus. Son seul « mérite » consistait dans le fait que le nombre des guerres formellement déclarées diminuait. En effet, il menait à une hypocrisie sans précédent, car dès lors dans la pratique internationale la notion de guerre a presque disparu et a été remplacée par le terme plus vague de « conflit armé ».

Une brève remarque sur la « non-belligérance » semble indispensable. Cette notion de caractère purement politique, introduite à la veille de la seconde guerre mondiale et utilisée ensuite par certaines puissances ne participant pas aux hostilités pour désigner leur attitude préférentielle à l'égard d'une ou plusieurs parties au conflit, n'a jamais réussi à être juridiquement reconnue comme un état intermédiaire entre la neutralité et la belligérance. Le comportement partial d'un Etat soi-disant « non belligérant », qui s'engage à appuyer économiquement, ou d'une autre manière, l'une des parties du conflit, sans participer cependant aux actions militaires, constitue en réalité, selon l'intensité de l'engagement, ou une violation du droit de neutralité, ou une belligérance restreinte. *Mutatis mutandis*, cela s'applique également au « non-engagement » et même à la « neutralité différentielle ». Toutes ces formes de non-participation ne sont que des situations de fait et manquent de fondement juridique.

4. Les conflits armés modernes

Dans le développement de la communauté internationale depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, on peut discerner deux tendances opposées qui paraissent avoir une portée directe sur notre problème, et

qui ont provoqué les réflexions renouvelées sur le rôle de l'institution de la neutralité :

Primo: Après les expériences effrayantes et horribles de la dernière guerre mondiale, la communauté internationale a redoublé ses efforts afin d'instaurer un système de sécurité collective plus efficace que celui de la SDN. Le but déclaré de la création de l'ONU était le bannissement total de l'emploi de la force dans les relations internationales, donc l'interdiction de toute menace à la paix, de l'agression et de toute autre rupture de la paix, ainsi que la mise en œuvre d'un mécanisme renforcé pour le règlement pacifique des différends.

Secundo: Le nouveau système de sécurité collective s'est pourtant bientôt révélé insuffisant et inadéquat à empêcher, dans un grand nombre de cas, le recours à la force. Les conflits armés de cette dernière trentaine d'années se sont déroulés bien souvent sous des formes nouvelles, parfois tout à fait différentes de l'image habituelle de la guerre. On a choisi ces nouvelles formes de belligérance d'une part à cause de l'inégalité éclatante des forces adverses qui se manifeste dans certains conflits, et par laquelle la partie faible se voit contrainte de se servir de la stratégie de « guérilla » vis-à-vis d'une armée régulière beaucoup plus forte, d'autre part parce que, vu l'illégalité de la guerre, les parties adverses craignent, dans bien des cas, d'être condamnées par l'opinion publique internationale pour la violation flagrante du droit international. Elles cherchent donc à éviter, dans la mesure du possible, de conduire ouvertement une guerre dans le sens traditionnel du terme et s'efforcent plutôt d'atteindre leur but au moyen des méthodes subversives.

Cependant, dans la grande majorité des cas, l'intention des parties adverses de mener une guerre se manifestera d'une manière ou d'une autre. Il est vrai que les déclarations de guerre sont devenues rares. Mais elles n'étaient jamais une condition *sine qua non* de l'application ni du droit de guerre, ni du droit de neutralité. Il suffit d'ailleurs qu'une des parties du conflit fasse connaître son intention de conduire une guerre. En outre, dans bien des cas l'étendue des actions militaires donnera des indications implicites sur la nature du conflit. Si toutefois les parties au conflit déniaient l'existence d'une guerre, il est évident que les Etats tiers n'ont aucune obligation d'observer les règles de la neutra-

lité. Au demeurant, il va sans dire que les Etats non engagés dans le conflit ont toujours la liberté de se conformer volontairement aux règles du droit de neutralité dans un conflit actuel.

5. La valeur actuelle de la neutralité classique

Jetons encore un dernier coup d'œil sur la valeur de cette institution classique du droit international pour la communauté internationale contemporaine. Les protagonistes de l'idée d'incompatibilité de la neutralité avec le système de sécurité collective, dont le nombre a d'ailleurs diminué ces dernières années, oublie bien souvent que l'existence de pays neutres a beaucoup d'avantages pour la sécurité et la paix. Ils représentent un facteur de stabilité au milieu des blocs militaires. Leur comportement est prévisible et calculable en cas de crise. En temps de guerre, les Etats neutres remplissent des fonctions importantes dont les belligérants bénéficient. Il ne faut que rappeler la tâche humanitaire des puissances protectrices, le service que les pays neutres peuvent rendre aux belligérants en tant que médiateurs. Finalement, les belligérants ont très souvent besoin d'un territoire neutre pour entreprendre des négociations.

6. Conclusion

En conclusion, on peut dire qu'au fond la notion de neutralité est restée inchangée malgré le nouveau système de sécurité collective des Nations Unies. Heureusement, peut-on ajouter. A mon avis, il faut avertir tous ceux qui cherchent un changement à l'heure actuelle du danger de la mise en question d'une institution juridique bien déterminée et éprouvée, et de risquer ainsi l'incertitude dans un domaine important, tant du point de vue politique que du point de vue juridique.

E. K.

